

Europese Uitbreiding: 1979-2014

Retorisch Idealisme of Materieel Eigenbelang?

Ruben Ros

4134613

Bachelor Thesis

Januari 2016

Begeleidend docent

Dr. M.L.L. Segers

Department Geschiedenis

Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	2
Europese Uitbreiding	2
Het Theoretische Debat	4
Verklaringen voor Uitbreiding	4
Retorische actie	5
1 Spaanse Toetreding: 1979	7
1.1 Economie: bedreiging of potentie?	7
1.2 Culturele en Politieke Identificatie	9
1.3 Retorische Actie: de beslissende factor?	10
1.4 Een balans	11
2 Spaanse Toetreding: 1984	13
2.1 Economie: blijvende onenigheid	13
2.2 Culturele en Politieke Identificatie	15
2.3 Retorische Actie: beslissend in verharding?	15
2.4 Een balans	16
3 Kroatische Toetreding: 2004	17
3.1 Economie	18
3.2 Culturele en Politieke Identificatie	19
3.3 Retorische Actie?	20
4 Kroatische Toetreding: 2005-2013	21
4.1 Gotovina en het ICTY	22
4.2 Slovenië en de Adriatische Zee	23
Conclusie	24
Conclusies	24
Suggesties voor verder onderzoek	25
Literatuur	26

INLEIDING

Europese Uitbreiding

“Elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Gemeenschap”¹

Uitbreiding is ingebed in de fundamenteën van de Europese samenwerking en heeft sinds 1957 geleid tot een enorme verbreding van coöperatie op het gebied van economie, politiek en cultuur. Vandaag de dag staat de teller op achtentwintig lidstaten, vijftien jaar geleden bedroeg dit aantal slechts vijftien, twintig jaar in de toekomst zal het aantal misschien wel de dertig overstijgen. Uitbreiding is een immer aanwezig onderdeel van de Europese samenwerking en kent vele achtergronden. In de jaren zeventig en tachtig speelden economie en geopolitiek een prominente rol, in de jaren negentig kwamen hier kwesties van culturele en morele identificatie bij. Vanwege deze variabiliteit in het karakter van de verschillende uitbreidingsronden is er (tot op heden) geen eenduidige verklaring te geven voor uitbreiding. Motieven van zowel de ‘aanbodzijde’ (de Gemeenschap/Unie) als de ‘vraagzijde’ (de ‘verzoekende’ staat) verschillen per tijdvak en zijn afhankelijk van de globale, regionale en lokale context.

Een van de meest in het oog springende uitbreidingsronden is de vijfde, de ‘Big Bang’, waarbij in 2004 tien Centraal-, Oost- en Zuid-Europese staten zich bij de Europese Unie aansloten.² Het merendeel van deze staten bevond zich ruim tien jaar eerder nog in de invloedssfeer van de Sovjet-Unie en zocht na de ineenstorting van deze staat toenadering tot Europa. Verklaringen voor deze aansluiting lopen uiteen. Vanzelfsprekend streefden de Centraal- en Oost-Europese landen toetreding na vanwege hun ambitie tot ‘het Westen’ te behoren. Aan de aanbodzijde liggen de zaken echter gecompliceerder. Was uitbreiding wel gunstig voor de lidstaten van de Gemeenschap? Was een Associatieverdrag niet rationeler?

Om de uiteindelijke uitkomst (lidmaatschap) te verklaren en antwoord te geven op deze vragen introduceert Frank Schimmelfennig, Duits professor in de Europese politiek, het concept van ‘retorische actie’: het strategische gebruik van normatieve argumenten. Dit houdt in dat staten die positief staan tegenover uitbreiding, de zogenaamde ‘drivers’, de tegenstanders van uitbreiding, de ‘brakemen’, wijzen op de fundamentele verdragen (die van Rome, Maastricht en Amsterdam) waarin uitbrei-

¹Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap, Rome, 25 maart 1957, art. 237.

²Tot deze tien staten behoren; Cyprus, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Malta, Slowakije en Slovenië.

ding als missie wordt uitgedragen. Ook de verzoekende staat kan deze argumenten aandragen.³

Schimmelfennig baseert zijn onderzoek op de toetreding van de Oost-Europese *Big Bang*-staten en weet met deze constructivistische analyse de rationalistische visies van tafel te schuiven. Omdat retorische actie in de ogen van Schimmelfennig niet gebonden is aan de vijfde uitbreidingsronde impliceert hij dat ‘rhetorical entrapment’ vanaf de jaren negentig de motor van uitbreiding wordt. Aan de hand van deze stellingname dienen verschillende vragen zich aan. Is dit concept ook terug te zien is bij eerdere en latere uitbreidingsronden en wordt retorische actie vanaf de jaren negentig inderdaad de ‘motor van uitbreiding’, zoals Schimmelfennig beweert?⁴

Om op deze vraag antwoord te geven zal ik Schimmelfennigs theoretische benadering naast de empirie plaatsen. Hierbij worden twee casussen besproken: de toetreding van Spanje in 1986, en die van Kroatië in 2014. Aan de hand van deze voorbeelden bekijk ik welke factoren een rol spelen, welke factor mogelijk een beslissende rol speelde en of deze beslissende factor overeenkomt met die van Schimmelfennig; retorische actie. Uiteindelijk wordt aan de hand van deze casussen en het al dan niet voorkomen van retorische actie stelling genomen ten opzichte van Schimmelfennig. Tevens worden de bevindingen in het bredere academische (theoretische) debat over de aard van Europese integratie geplaatst.

Om Schimmelfennigs theorie te duiden zal eerst kort aandacht besteed worden aan de theoretische fundamenteën van Europese integratie. Vanuit welke perspectieven wordt integratie, en daarmee uitbreiding, benaderd in de academische literatuur? Na deze wetenschappelijke context zal de theorie van retorische actie besproken worden aan de hand van het artikel ‘The Community Trap’ van Schimmelfennig. Hierna zal de Spaanse toetreding besproken worden aan de hand van twee sleutelmomenten (de opening van de onderhandelingen in 1979 en de Europese top in Fontainebleau in 1984). Bij beide sleutelmomenten wordt gekeken welke rollen respectievelijk de economie, identificatie en retorische actie spelen in de afwegingen aan de vraag- en aanbodzijde. Via deze benadering wordt het duidelijk dat retorische actie niet op eenzelfde manier voorkomt. Vervolgens zal de laatste uitbreidingsronde besproken. Ook bij de toetreding van Kroatië wordt bij het eerste sleutelmoment het analytisch raamwerk van economie, identificatie en retorische actie gebruikt om Schimmelfennigs theorie langs de praktijk te leggen. Het tweede sleutelmoment wordt geanalyseerd aan de hand van twee obstakels in het onderhandelingsproces. Aan de hand van de Kroatische casus zal duidelijk worden dat retorische actie niet langer de ‘motor’ van uitbreiding vormt en een marginale rol speelt bij interstatelijke onderhandelingen.

Het hierboven uiteengezette onderzoek berust op een brede greep uit de academische literatuur. Zowel constructivistische als intergouvernementalistische auteurs zijn in de analyse opgenomen. Daarnaast berust een onderzoek naar retorische actie vanzelfsprekend op primair bronmateriaal in de vorm van ‘speech acts’: speeches, opiniestukken en perscommuniqués.

Door Schimmelfennigs retorische actie naast de praktijk te leggen wordt allereerst het academisch debat verbreed. Uit de verschillende casussen blijkt dat de traditi-

³F. Schimmelfennig, ‘The Community Trap: Liberal norms, Rhetorical Action and the Eastern enlargement of the European Union’, *International organization* 55 (2001) 47-80.

⁴Schimmelfennig, ‘The Community Trap: Liberal norms, Rhetorical Action and the Eastern enlargement of the European Union’, 47-80.

onele theoretische scheidslijnen tussen realisme en constructivisme waziger zijn dan gedacht. Tevens krijgen we een beter inzicht in de onderhandelingen die aan uitbreiding voorafgaan. Inzichten als deze kunnen essentieel zijn in het begrijpen van actuele *drivers* en *brakemen* van uitbreiding.

Het Theoretisch Debat

Schimmelfennigs theorie is te plaatsen in een breder academisch debat over uitbreiding, integratie en het karakter van de Europese Unie. Europa is sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 onderworpen aan diverse theoretische analyses. Binnen deze analyses zijn de afgelopen decennia drie brede stromingen te onderscheiden. De meest voorkomende visie op de Europese samenwerking binnen de verschillende instituties is het rationalistisch intergouvernementalisme, dat de Europese Unie voornamelijk ziet als de som van statelijke belangen en de instituties van de EU slechts opvat als podia voor interstatelijke samenwerking, waardoor ook integratie verwordt tot een resultaat van statelijke belangen. Deze belangen zijn voornamelijk materieel van aard: economie en politiek spelen een doorslaggevende rol.⁵

Haaks op dit intergouvernementalistische perspectief staat de supranationale benadering. Staten zijn hierbij niet de enige actoren in het geopolitieke spel en instituties zijn niet uitsluitend de som van statelijke belangen maar worden actoren op zichzelf en kunnen vanwege deze zelfstandigheid tegen statelijke belangen ingaan. Organen als de Europese Commissie en het Europese Hof kunnen daarom als supranationale organen worden gezien: ze opereren volgens hun eigen logica en streven een eigen agenda na (die veelal gekenmerkt wordt door verdere integratie).⁶

Ook een derde benadering onderscheidt een supranationale sfeer.⁷ Toch trekt deze benadering, het constructivisme, de beginselen en assumpties van de voorgaande benaderingen in twijfel. Materieel eigenbelang als drijfveer van integratie heeft bij het constructivisme niet de prioriteit. De context van de staat, die eerdere benaderingen als gegeven beschouwen, wordt door het constructivisme geproblematiseerd. Waar voorgaande benaderingen kijken naar de belangen die aan de basis van handelingen liggen, kijkt het constructivisme naar de normen en waarden die weer aan de basis van de belangen liggen. Met name belangrijk bij integratie (en uitbreiding als zijnde horizontale integratie) is daarom de mate waarin actoren zich met 'Europa' associëren en hiernaar handelen. Schimmelfennig is daarom te plaatsen in de constructivistische school.⁸

Verklaringen voor Uitbreiding

Frank Schimmelfennig is niet de enige auteur die een verklaring zoekt voor uitbreiding van de Unie. De academische literatuur kent diverse andere verklaringen, vaak berustend op geheel andere assumpties. Deze assumpties zijn veelal intergouvernementalistisch van aard en zijn gericht op afwegingen gemaakt op basis van materiële factoren. Zo kan uitbreiding gezien worden als logisch volgend op economische toenadering tussen de *applicant state* en de Europese economie.⁹ Daarnaast kunnen

⁵J. McCormick, *European Union Politics* (Londen 2011) 21-23.

⁶McCormick, *European Union Politics*, 22-23.

⁷C.J. Bickerton, *European integration: From nation-states to member states* (Oxford 2012) 20-24.

⁸McCormick, *European Union Politics*, 24.

⁹Peter Ludlow meent dat de economische realiteit in de voormalige Oostbloklanden een klimaat voor uitbreiding schepte. Investerings en bilaterale handel namen enorme vormen aan na het

ook interne factoren toetreding verklaren. Binnenlandse economische elites kunnen toenadering en lidmaatschap inzetten om hun eigen agenda van (neoliberale) hervormingen door te zetten.¹⁰ Ook binnenlandse politieke hervorming kan dienen als motief voor toenadering.¹¹ De meest prominente intergouvernementalistische verklaring levert Andrew Moravcsik. Hij meent dat uiteindelijk materieel eigenbelang de uitkomst van de diverse geschillen in de toetredingsonderhandelingen verklaart en hiermee uitbreiding verklaart. Materiële voordelen voor beide partijen gaan hierbij voor retorisch idealisme.¹²

Retorische Actie

In zijn onderzoek naar de vijfde uitbreidingsronde en de verklaring die hieruit voortkomt meent Frank Schimmelfennig dat zowel de bovenstaande intergouvernementalistische benaderingen geen verklaring geven voor uitbreiding en het proces dat daaraan vooraf ging. Schimmelfennig geeft een dergelijke verklaring wel in de vorm van ‘retorische actie’; het strategisch gebruik van normatieve argumenten.¹³ In zijn analyse gaat Schimmelfennig de strijd aan met het intergouvernementalisme, dat integratie tracht te verklaren aan de hand van interstatelijke onderhandelingen. Schimmelfennig formuleert zijn kritiek op basis van de analyse die de eerder genoemde Moravcsik gebruikt om uitbreiding te bekijken. In deze analyse worden allereerst de voorkeuren van de lidstaten belicht. Deze voorkeuren zijn in het geval van de vijfde uitbreidingsronde voornamelijk gebaseerd op de geografische positie van lidsta-

ineenstorten van de Sovjet-Unie en kunnen gezien worden als een opmaat naar uitbreiding. Daarnaast waren alternatieven voor volwaardig lidmaatschap niet langer aantrekkelijk voor de tegenstanders van uitbreiding. De reeds gesloten Associatieverdragen werden in Brussel al snel gezien als opstap naar lidmaatschap van de Centraal- en Oost-Europese landen. Vervolgens kon de deur van de Unie kon niet zomaar gesloten blijven voor deze staten zonder de beginselen te ondermijnen. (P. Ludlow, *The Making of the New Europe: The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002* (Londen 2004) 16-18.)

¹⁰ Andreas Bieler analyseert uitbreiding in Zweden, Oostenrijk en de Oost-Europese staten vanuit een neo-Gramsciaans perspectief. Hij meent dat de wil voor neoliberale hervormingen in de ‘verzoekende’ staten leidde tot de roep om lidmaatschap. Hierbij staat de klassenstrijd tussen nationaal-georiënteerde, internationaal georiënteerde en transnationale ‘sociale krachten’ centraal. De dominantie van het transnationale kapitaal en de roep van deze sociale actor om neoliberale hervorming zorgde in Zweden en Oostenrijk uiteindelijk voor een toenemende druk van staatselites, die leidde tot lidmaatschap. (A. Bieler, ‘The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration’, *Journal of European Public Policy* 9 (2002) 590-593.)

¹¹ Walter Mattli en Thomas Plümpner verklaren de wens om lidmaatschap aan de hand van de mate van binnenlandse steun. Na de democratische transitie in de vroege jaren negentig waren Oost-Europese leiders meer geneigd hervormingen door te voeren. Deze hervormingen vormden vervolgens een opstap naar lidmaatschap, waardoor de bereidheid tot hervorming een voorwaarde voor lidmaatschap werd. (W. Mattli en T. Plümpner, ‘The demand-side politics of EU enlargement: democracy and the application for EU membership’, *Journal of European Public Policy* 9 (2002) 570-571.)

¹² Moravcsik staat hierin recht tegenover Schimmelfennig. Volgens Moravcsik speelt retorisch idealisme een marginale rol. De impact van uitbreiding is minimaal, de materiële voordelen groot en de materiële kosten laag. Hierdoor verwordt uitbreiding tot een zaak van materieel eigenbelang. Dit is tevens terug te zien in de onderhandelingen: verzoekende staten hebben een zwakke onderhandelingspositie en zijn in staat op de korte termijn veel in te boeten op materieel gebied om zo de materiële voordelen op lange termijn veilig te stellen. (A. Moravcsik en A. M. Vachudova, ‘National interests, state power, and EU enlargement’, *Perspectives* (2002) 21-31.)

¹³ F. Schimmelfennig, ‘The Community Trap: Liberal norms, Rhetorical Action and the Eastern enlargement of the European Union’, *International Organization* 55 (2001) 47-80.

ten, potentiële negatieve economische gevolgen van uitbreiding en geopolitieke belangen. De tweede stap is de fase van intergouvernementele onderhandelingen. Opvallend hierbij is dat de *drivers* veruit in de minderheid waren en het hun aan onderhandelingskracht ontbrak vanwege het onvermogen tot politieke druk en de afwezigheid van economisch overwicht. Vanwege de relatief gunstige machtspositie van de *brakemen* (zij waren immers in de meerderheid) was integratie in de vorm van een Associatieverdrag een logisch evenwicht.¹⁴

Deze analyse wordt volgens Schimmelfennig problematisch wanneer blijkt dat Europese politici al snel na het tekenen van de associatieverdragen begonnen te praten over lidmaatschap, wat in het verdere verloop van de jaren negentig resulteerde in toetredingsonderhandelingen. Dit bewijst volgens Schimmelfennig dat het rationalisme tekort schiet. Deze benadering verklaart immers alleen het ‘evenwicht’ in de vorm van associatieverdragen, maar kan het uiteindelijke lidmaatschap niet verklaren.¹⁵

Wat dus noodzakelijk is is een theorie die zowel het (rationalistische) proces als de (constructivistische) uitkomst verklaart. Schimmelfennig levert deze verklaring in de vorm van het idee van ‘retorische actie’, waarbij een collectieve Europese identiteit geen concrete voorkeuren creëert (waarbij hij ruimte geeft voor de rationalistische nadruk op een belangenstrijd), maar dient als versterking van argumenten. Deze strategie van ‘retorische actie’ komt vervolgens neer op het strategisch gebruik van normatieve argumenten. Door te wijzen op gedeelde idealen die aan de basis liggen van de Europese Unie laten de *drivers* de *brakemen* in een retorische val lopen; ingaan tegen uitbreiding zou een verloochening zijn van de verdragen die aan de basis van de Unie liggen.¹⁶

Deze strategie komt volgens Schimmelfennig op verschillende manieren naar voren. Zo kunnen potentiële lidstaten wijzen op hun historische banden met Europa (het idee van een ‘terugkeer naar Europa’). Daarnaast kunnen zij toegangscriteria beïnvloeden en wijzen op inconsequent beleid en vanuit deze positie gelijke behandeling eisen. Door deze verschillende strategieën lopen tegenstanders van uitbreiding dus in een ‘retorische val’, waardoor de uitkomst niet volledig berust op machtsverhoudingen. Schimmelfennigs theorie verklaart hiermee dus zowel het proces als de uitkomst.¹⁷

¹⁴Schimmelfennig, ‘The Community Trap’, 47-58.

¹⁵Ibidem, 47-58.

¹⁶Ibid. 62-70.

¹⁷Ibid. 62-70.

HOOFDSTUK 1

SPAANSE TOETREDING: 1979

De verschillende perspectieven op uitbreiding worden duidelijk wanneer we ons op Spanje richten, een land dat na een decennialange dictatuur van Francesco Franco voorzichtige stappen op het pad van de democratie zette. Met de eerste vrije verkiezingen en de restauratie van een pluralistisch politiek systeem leek aansluiting bij de Europese Gemeenschap een logische stap in het overwinnen van het isolement waar Spanje eeuwenlang in verkeerde. In juni 1977, kort na de eerste vrije verkiezingen, deden de Spanjaarden daarom een verzoek tot lidmaatschap. Na een relatief korte periode van bilaterale en multilaterale gesprekken werd in februari 1979 gestart met de officiële onderhandelingen over de uitbreiding van de Gemeenschap. Welke factoren droegen bij aan de wederzijdse ambities die uitmondde in de start van de onderhandelingen en welke rol speelde retorische actie?

1.1 Economie: bedreiging of potentie?

De start van de onderhandelingen tussen de vertegenwoordigers van de EEG en die van het gloednieuwe Spanje vonden plaats in een problematische economische context. De wereldeconomie was in de jaren voor 1979 geteisterd door monetaire problemen als gevolg van het instorten van het Bretton-Woodssysteem en de oliecrisis van 1973, veroorzaakt door het Israëliisch-Arabisch conflict. Hierdoor verkeerde ook de Europese economie in zwaar weer: inflatie, werkeloosheid en een haperende industrie kenmerkten de EEG in late jaren zeventig.¹⁸ Aan Spaanse zijde had Franco's dictatuur op economisch gebied weinig goeds voortgebracht. Hoewel tijdens de periode 1965-1977 de economie weer enigszins was aangetrokken werd Spanje tegen het einde van de jaren zeventig nog altijd gekenmerkt door een lage productiviteit, een achtergestelde technologie en een overwegend agrarische economie. Het is dus niet verwonderlijk dat de economie, en het vooruitzicht van economische groei een belangrijke rol speelde bij de wens om lidmaatschap.¹⁹

Vanuit deze context van economische tegenslagen is het de vraag of Spaans lidmaatschap op economische gronden aantrekkelijk was voor de Gemeenschap en in welke mate economische factoren meespeelden in de Spaanse wens om lidmaatschap. De uiteindelijke afwegingen die de Gemeenschap (op dit punt vertegenwoordigd door

¹⁸Europese Commissie, *Opinion On Spain's Application For Accession*, Brussel, November 1978, 3.

¹⁹C.M. Dudek, *EU-Accession and Spanish Regional Development: Winners and Losers* (Londen 2005) 91.

de Commissie) maakte alvorens de onderhandelingen te starten in 1979 worden duidelijk in een document getiteld “General Considerations on Enlargement”, vaak de “Fresco Papers” genoemd. Hierin werden de, voornamelijk economische, bezwaren besproken. Deze bezwaren zijn met name terug te zien op het gebied van industrie en landbouw.²⁰

Belangrijk bij dit laatste punt is de omvang en staat van de Spaanse agrarische sector. Een toetreding van Spanje zou een toename van dertig procent in het totale landbouwooppervlak van de Gemeenschap opleveren, wat weer zou zorgen voor hogere uitgaven op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.²¹ Naast deze kwantitatieve toename van landbouwgrond zou de relatief onderontwikkelde Spaanse landbouwsector grondig gemoderniseerd moeten worden, wat zou zorgen voor verdere druk op de CAP.²² Zorgen over de CAP en de Spaanse concurrentie werden met name gedeeld door Franse en Italiaanse boeren, die de goedkope Spaanse producten (olijfolie en citrusvruchten) als bedreiging zagen. Hierbij kwam dat binnen de CAP een disbalans was ontstaan tussen het Noorden en het Zuiden. Het grootste deel van de CAP-uitgaven ging naar “noordelijke” producten als melk en vlees, terwijl Mediterrane producten minder ondersteund werden. Met name in Frankrijk zorgde deze situatie voor een grote druk op de regering en raakte de kwestie gepolitiseerd door de inmenging van diverse politieke partijen die de zuidelijke boeren voor zich wilde winnen.²³ Vanwege deze binnenlandse druk eiste Frankrijk alvorens tot onderhandelingen over te gaan een ‘common negotiation basis’; een wederzijdse afstemming van belangen.²⁴

In Italië was de uiteindelijke standpuntbepaling niet geheel afwijzend. De landbouwsector had hier minder invloed op het beleid, de agrarische belangenorganisaties waren gefragmenteerd en onder de politieke partijen heerste consensus over Spaanse toetreding.²⁵ Toch is een volledig afkeurende opstelling niet te onderscheiden. Frankrijk en Italië zagen lidmaatschap in 1979 nog altijd als een manier om de balans in de Gemeenschap te veranderen ten voordele van de zuidelijke, Mediterrane landen.²⁶

Aan de vraagzijde zien we dat Spaanse politici lidmaatschap zagen als oplossing voor grootschalige overproductie. Het aanboren van de Europese markt zou een grotere en meer efficiënte afzet van olijfolie en citrusvruchten, de pijlers van de Spaanse landbouw, betekenen. Hierbij moet vermeld worden dat deze afzet al

²⁰J.C. MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85* (October 2000) 152-153.

²¹Het gemeenschappelijke landbouwbeleid (“Common Agricultural Policy”: CAP) is een van de fundamenteën van de Europese samenwerking. De CAP stimuleert de productie en ondersteunt kleine producenten. In de jaren zeventig en tachtig kwam de CAP onder te staan door agrarische overproductie en monetaire instabiliteit. Toetreding werd daarom met name door Frankrijk, de grootste ontvanger van landbouwsubsidies, ingezet om hervormingen binnen de CAP door te zetten.

²²L. Ruano, ‘The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain’s Entry to the EC’, *Journal of European Integration History*, 11 (2005) 2.

²³Ruano, ‘The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain’s Entry to the EC’, 9.

²⁴D. Clark, *The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies* (Londen 2006) 75.

²⁵C. Ruano, ‘The Common Agricultural Policy And The European Union’s Enlargement to Eastern and Central Europe: A Comparison With The Spanish Case’, *EUI Working Papers* (2003) 10.

²⁶T. Plumper en C. J. Schneider, ‘Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains’, *Journal of Conflict Resolution* 51 (2007) 572.

aanwezig was; tachtig procent van de Spaanse export op het gebied van groente en fruit ging richting EEG-landen.²⁷ Toch werd deze visie van lidmaatschap als economische ‘boost’ niet altijd gedeeld door kleinere producenten, die vreesden voor Europese competitie. Hun houding was product-afhankelijk: telers van gewassen met een sterke concurrentiepositie (olijven, citrusvruchten) stonden eerder positief tegenover lidmaatschap, terwijl producenten van producten als melk en vlees lidmaatschap over het algemeen afkeurden vanwege Noord-Europese competitie.²⁸

Op het gebied van de Spaanse industrie wordt gesteld dat Spanje in een “less advanced state of economic development” verkeerde. Ook op dit punt was structurele steun dus vereist om de Spaanse industrie mee te laten komen op de Europese markt.²⁹ Daarnaast werd de Spaanse industrie gekenmerkt door diverse protectionistische maatregelen, wat tevens een vloeiende transitie naar de competitieve Europese interne markt bemoeilijkte.³⁰

Aan de Spaanse zijde was tijdens het Franco-tijdperk een invloedrijke klasse van industriëlen opgekomen die, onder invloed van de globaliserende wereldmarkt, in toenemende mate afhankelijk was geworden van multinationale bedrijven. Lidmaatschap, en daarmee een liberalisering en internationalisering van de Spaanse markt was dus ook in hun ogen voordelig. Toch werd ook gevreesd voor een negatieve impact in de vorm van van competitie op Europees niveau. Opvallend genoeg bleken Spaanse kapitalisten en werkgeversorganisaties negatieve economische gevolgen op de koop toe te nemen wanneer lidmaatschap zou zorgen voor democratisering van de politiek en stabilisering van de economie. Een werkgroep van de Europese Commissie van Economische en Sociale zaken beschreef de Spaanse afweging als volgt: “It [lidmaatschap] is looked on as an anchor, a guarantee that Spain will evolve within the framework of a market economy”.³¹

Ondanks de diverse bezwaren waren economische factoren voor afzonderlijke lidstaten en de Gemeenschap als collectief niet uitsluitend een argument om Spaans lidmaatschap tegen te staan. De toevoeging van miljoenen consumenten aan de Europese interne markt bood namelijk enorm potentieel. Met name de nieuwe afzetmarkt voor industriële producten en noordelijke agrarische producten zoals melk en vlees was zeer aantrekkelijk voor Europese producenten.³²

1.2 Culturele en Politieke Identificatie

Naast economische factoren speelden ook vraagstukken rond culturele identiteit een rol. Werd Spanje in geografisch en cultureel opzicht gezien als “Europees”? In de speech van Roy Jenkins, toenmalig president van de Commissie, bij aanvang van de onderhandelingen in februari 1979, wordt gesteld dat: “Spain is part of Europe, and Europe is incomplete without Spain. The geography, history and civilization of your country are part of the very pith and marrow of Europe, and have been

²⁷C. Powell, *The Long Road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986*, *Working Paper*, *Elcano Royal Institute* (2015), 15.

²⁸R. E. Beckinridge, ‘Consolidating Democracy: Spanish National Interest and EEC Accession’, *Presentation at the Third Biennial International Conference of the European Communities Studies Association* (1993) 13.

²⁹Europese Commissie, *General Considerations on the Problems of Enlargement, 19-04-1978*, 10.

³⁰MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85*, 152-153.

³¹Beckinridge, ‘Consolidating Democracy: Spanish National Interest and EEC Accession’, 9-10

³²Powell, ‘The Long Road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986’, 14.

so from the beginning”, wat wijst op een duidelijke identificatie.³³ Naast deze geografische identificatie zag de Gemeenschap zich ook op het gebied van politieke waarden verbonden met Spanje. In zijn speech stelt Jenkins tevens dat de snelle Spaanse transitie naar een constitutionele democratie en het respect voor mensenrechten gezorgd hebben voor de ‘conditions for membership’. Het zijn vooral deze democratische hervormingen die maakten dat de Gemeenschap en haar lidstaten lidmaatschap ambieerden.³⁴

Ook in Madrid speelde politieke identificatie een doorslaggevende rol in het zoeken naar toenadering. De democratisering die Spanje sinds de dood van Franco kenmerkte werd aangedragen als motief voor lidmaatschap. Hierbij speelde ook mee dat de Spaanse democratie nog hoogst instabiel werd geacht. Aansluiting bij de Gemeenschap moest op deze manier ook verdere democratisering promoten en zorgen voor de verankering van de democratie in een gemeenschap van politiek gelijkgestemden. Lidmaatschap was dus ook een manier om de nieuwe status quo, en de partijen die hier belang bij hadden, te versterken.³⁵

1.3 Retorische Actie: de beslissende factor?

Vanuit deze ambitie werd de algemene positie van de Europese Gemeenschap en haar lidstaten samengevat als: “politically “yes”, economically “but” “. Op politiek gebied heerste er consensus dat Spanje als zijnde “Europese” democratie lid moest worden van de Gemeenschap. Tegelijkertijd is duidelijk dat economische aarzelingen ontstonden door problemen op het gebied van industrie en landbouw. Dit zorgt ervoor dat een scherpe tegenstelling tussen *drivers* en *brakemen* (zoals die wel te zien is bij de vijfde uitbreidingsronde) niet te onderscheiden valt. Zowel de voorstanders van een snelle toetreding (Duitsland), als de aarzelende landen (Frankrijk en Italië) zijn verbonden in een ambitie van uiteindelijk lidmaatschap. Zij verschillen in opvattingen over het tempo waarin dit moet gebeuren. Retorische actie zoals we die terugzien bij Schimmelfennig kan dus nooit een beslissende rol gespeeld hebben. Dit sluit het voorkomen van retorische actie echter niet uit.³⁶

Al ruim voor het onderhandelingsproces begon zien we diverse voorbeelden van retorische actie. In de speech tijdens zijn bezoek aan het College van Europa in 1978 beroept Sotelo, Spaans minister van Europese zaken, zich bijvoorbeeld op het Verdrag van Rome, dat stelt dat “every European state can apply for membership”. Ook gebruikt Sotelo in deze speech de “return to Europe”-retoriek: Spanje heeft een “uitputtende en vooraanstaande” rol gespeeld in de Europese geschiedenis. Tevens is “l’idée de l’Europe et le mythe de l’Europe” constant aanwezig geweest in de Spaanse maatschappij. Lidmaatschap is vanuit deze gedachte niet meer dan een logische terugkeer naar Europa. Uiteindelijk levert Sotelo een schoolvoorbeeld van retorische actie wanneer hij stelt dat “uitbreiding niet gezien moet worden als een bedreiging voor de lidstaten, maar als een nieuwe kans de doelen die de Gemeenschap bij haar oprichting heeft gesteld te bereiken”.³⁷ Ook tijdens de onderhandelingen

³³R. Jenkins, Speech on the Occasion on the Opening of the Spanish Negotiations, Brussel, 03-02-1979.

³⁴Jenkins, Speech on the Occasion on the Opening of the Spanish Negotiations.

³⁵Ruano, “The Common Agricultural Policy And The European Union’s Enlargement to Eastern and Central Europe: A Comparison With The Spanish Case”, 2.

³⁶Europese Commissie, Persbericht, 1978, EC’s Enlargement: Politically “yes”, economically “but”.

³⁷L.C. Sotelo, Discurso del Ministro Español para las Relaciones con las Comunidades Europeas, 3-03-1978, Brussel.

zet Sotelo een ‘retorische val’ uit. Na uitgebreid de agrarische belemmeringen in het onderhandelingsproces besproken te hebben wijst Sotelo op de solidariteit die de nieuwe Spaanse democratie kenmerkt. Hij stelt vervolgens dat deze solidariteit beantwoord moet worden met de solidariteit die de Europese Gemeenschap kenmerkt en economische belangen overstijgt. Ook op het gebied van de Spaanse arbeiders die in Europa werkzaam zijn meent Sotelo dat het vrije verkeer van werknemers een van de fundamentele beginselen van de Europese Gemeenschap is. Met deze retoriek legt Sotelo morele verantwoordelijkheid neer bij de Europese leiders, die een dergelijke verantwoordelijkheid uitsluitend aan kunnen nemen.³⁸

Retorische actie is tevens terug te zien bij de Europese Commissie, die stelt dat de aanvraag van lidmaatschap niet geweigerd kon worden in het licht van het Verdrag van Rome, dat stelt dat elke staat die deelt in de idealen van de Gemeenschap welkom is. Dit argument is vervolgens een ‘overriding one’ en gaat voor economische bezwaren.³⁹ Ook de eerder genoemde speech van Roy Jenkins bevat retoriek van deze aard: met het democratiseringsproces dat in gang gezet is na Franco bewijst Spanje op diverse gebieden een Europese staat te zijn. De opname van een dergelijke staat is een verantwoordelijkheid van de Gemeenschap.⁴⁰

Daarnaast meent Jean-François Poncet, voorzitter van de Raad van Ministers (van Buitenlandse Zaken), dat de Gemeenschap niet alleen gericht is op economische samenwerking en voorspoed. Volgens Poncet moet lidstaten op basis van het Verdrag van Rome “appelleren aan andere volken van Europa die hun doel van vrede en vrijheid delen en zich met dit doel associëren”.⁴¹ Naast dit beroep op de verdragen wordt ook de instabiele situatie aangedragen als aansporing voor snel handelen. Lorenzo Natali, vice-president van de Commissie, waarschuwt voor de ‘disaffection among these countries [Spanje en Portugal] and disillusionment concerning their European role’. Deze retoriek verschilt met de voorgaande verschijningen van retorische actie in de zin dat Natali waarschuwt voor het omslaan van de publieke opinie en de houding tegenover Europa.⁴²

1.4 Een balans

Concluderend is te stellen dat alle lidstaten Spanje op termijn als deel van de Europese Gemeenschap zagen. Deze positieve houding komt mede voort uit cultuurhistorische identificatie met Spanje. Belangrijker is echter de politieke identificatie: Spanje was na de dood van Franco een democratie geworden en streefde democratische waarden na. Op basis van de Verdragen moest de Gemeenschap gehoor geven aan de wens om lidmaatschap van een dergelijke democratische staat.

Deze politieke ‘ja’ ging echter gepaard met een economische ‘maar’. Frankrijk en Italië hadden twijfels over de Spaanse economie en de bedreiging die deze economie zou vormen voor die van de Gemeenschap en de lidstaten. Uiteindelijk gingen beide landen in 1979 toch akkoord met de start van de onderhandelingen. Is het overstap gaan van Frankrijk en Italië vervolgens toe te schrijven aan retorische actie? Ondanks het feit dat retorische actie aan zowel aanbod- als vraagzijde veelvuldig voorkwam is Frankrijk niet door het strategisch gebruik van normatieve argumenten

³⁸Onderhandelingen Spaans Lidmaatschap EG Geopend, Limburgsch Dagblad, 07-02-1979.

³⁹Europese Commissie, Press Notice, 1978, EC’s Enlargement: Politically ijes”, economically ”but”. *European Community Information Service*, Information Note, NR (78) 20, 10 May 1978.

⁴⁰Jenkins, Speech on the Occasion of the Opening of the Spanish Negotiations.

⁴¹J. Francois-Poncet, Declaration du Porte-Parole Des Communautés, Brussel, 5-02-1979

⁴²L. Natali, Adress on Enlargement Prospects, Turijn, 14-10-1978.

overstag gegaan. Dit is namelijk toe te schrijven aan het uitstellen van de onderhandelingen op gevoelige punten in de aquis communautaire (landbouw) en de eerder genoemde politieke ambitie van lidmaatschap die collectief werd gedeeld. Wanneer we vervolgens naar Schimmelfennig kijken kunnen we dus stellen dat norm-based arguments wel werden ingezet, maar in mindere mate op een ‘strategische’ manier.

HOOFDSTUK 2

SPAANSE TOETREDING: 1984

Al snel na de start van de onderhandelingen in 1979 raakte het Spaanse uitbreidingsvraagstuk ondergesneeuwd onder de oliecrisis van 1979 en geopolitieke spanningen met de Sovjet-Unie. Met flinke inspanning wist Marcelino Oreja, Spaans minister van Buitenlandse Zaken, de kwestie weer op de agenda te krijgen. Al snel bleek echter dat Frankrijk niet akkoord ging met de regelingen die Spanje in de eerste fase van lidmaatschap zouden beschermen tegen Europese competitie. Ook immer aanwezige angst voor aantasting van de CAP speelde een rol in de Franse keuze voor een veto, wat resulteerde in een ‘deadlock’ in het toetredingsproces. Daarbij kwam dat Spanje in februari 1981 werd opgeschrikt door een (mislukte) coup. De Gemeenschap zag een verantwoordelijkheid voor Europa weggelegd in de consolidatie van de instabiele democratie, wat de nood voor onderhandelingen deed verhogen. Toch bleef het proces steken op het Franse verzet.⁴³

Uiteindelijk zorgde in januari 1983 bilateraal overleg in Parijs voor een hervatting van de gesprekken met Frankrijk. Dit resulteerde op de Europese top in Stuttgart, in juni, tot een Duits voorstel dat een financiële uitkomst leek te bieden voor de Fransen. In de daarop volgende bijeenkomsten van de Raad van Ministers (van landbouw en financiën) in juli werd dit voorstel uitgewerkt, stemden de Fransen toe en werd lidmaatschap onomkeerbaar verklaard. In december kwamen de onderhandelingen in de Raad van Ministers in Athene echter weer tot stilstand toen Engeland een veto uitsprak vanwege de, in Engelse ogen, onredelijk hoge bijdrage van dat land aan de begroting van de Gemeenschap (de beruchte ‘British Rebate’). Ook de Fransen bleven twijfelen door de budgettaire kwesties rondom de CAP. Uiteindelijk was het pas de bijeenkomst van de Europese Raad in Fontainebleau in juni 1984 die ook deze kwestie tot een einde bracht. Na Fontainebleau werden de onderhandelingen zonder onoverbrugbare problemen afgerond en kon het proces van ratificatie door de nationale parlementen beginnen, waarna Spanje op 12 juni 1985 het lidmaatschapsverdrag ondertekende in Madrid.⁴⁴

2.1 Economie: blijvende onenigheid

In 1979 zorgde met name politieke factoren voor een begin van de onderhandelingen: Spanje werd als volwaardige Europese democratie beschouwd en er was geen reden

⁴³MacLennan, *Spain and the Process of European Integration*, 154.

⁴⁴MacLennan, *Spain and the Process of European Integration*, 150-159.

om het land te weigeren aan de onderhandelingstafel. Economische kwesties werden slechts als tijdelijke hindernis gezien. In 1983 was de situatie echter significant veranderd. De economische drempel bleek te hoog en maakte dat Frankrijk ondanks de politieke ambitie sinds 1981 een veto (tegen lidmaatschap) uitsprak. Andere landen deelden in de zorgen maar stelden de politieke ambitie nog altijd voorop. Met name Duitsland kan gezien worden als de voornaamste *driver*.⁴⁵ Aan de vraagzijde zien we dat lidmaatschap, evenals in 1979, gezien werd als katalysator van economische groei. Dit idee was in 1983-1984 nog meer naar voren gekomen vanwege de verdere groei van werkeloosheid en inflatie en de afname van buitenlandse investeringen.⁴⁶

De Franse tegenstand had dezelfde achtergronden als in 1979. De dreiging van Spaanse competitie in een context van de disbalans in de CAP maakte dat de Fransen lidmaatschap tegen stonden. In Franse ogen moest eerst de CAP hervormd worden voordat verder gepraat kon worden over en met Spanje. Uiteindelijk bleek dit de reden te zijn voor de lange periode van stilstand in de onderhandelingen (1980-1983). De CAP kende een hechte institutionele structuur waardoor het overwegend supranationale orgaan een conservatief karakter had. Ruano spreekt hier van een ‘policy community’; actoren binnen de CAP waren dermate goed op elkaar afgestemd dat hervorming zeer moeizaam ging. Daarbij komt dat de interactie tussen Brussel en de lidstaten op het gebied van landbouw lastig was en gekenmerkt werd door “poor inter-sectoral information mechanisms”: zwakke samenwerking en informatievoorzieningen van dezelfde aard.⁴⁷

Hoe is de Gemeenschap uit deze impasse komen? Ruano meent dat pas vanaf 1983 nieuw budget beschikbaar kwam om de nadelige gevolgen voor Frankrijk en Italië financieel te compenseren. Deze nieuwe budgettaire middelen werden gewonnen uit een verhoogde omzetbelasting van 1% naar 1.4%. Deze verhoging kwam op initiatief van Helmut Kohl, die de verhoging, die West-Duitsland het meeste kostte, inzette op voorwaarde van lidmaatschap. Het plan zorgde voor een doorbraak in het onderhandelingsproces: in de maanden hierna werden cruciale hoofdstukken van het *aquis* afgesloten. Deze deal kwam echter niet uit de lucht vallen: sinds het Duitse voorzitterschap (vanaf januari 1983) waren door Duitse druk de betrekkingen tussen Spanje en de Gemeenschap weer enigszins op gang gekomen.⁴⁸ Daarnaast was de constructieve houding van Kohl in combinatie met Spaanse steun voor de plaatsing van NAVO-raketten in Duitsland verantwoordelijk voor de pro-Spaanse houding van de Duitsers.⁴⁹

Met de ‘Stuttgart Solution’ leek de Franse steun, en daarmee een voorspoedig verloop van de onderhandelingen, verzekerd. Deze steun bleek echter minder onvoorwaardelijk; de Fransen bleven twijfels uiten in Athene. Een groter probleem kwam echter van de Engelsen, die de hervormingen in de CAP en de hieraan gerelateerde budgettaire herstructurering aangrepen om de, in Engelse ogen, buitenproportioneel hoge bijdrage aan het budget aan de kaak te stellen. Uiteindelijk werd ook dit probleem opgelost met een materiële “trade-off”: Groot-Brittannië kreeg een deel van

⁴⁵MacLennan, *Spain and the Process of European Integration*, 150-159.

⁴⁶Powell, ‘The long road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986’, in: *Spain in the European Union: The First Twenty-Five Years* (Miami 2011) 19.

⁴⁷Ruano, ‘The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain’s Entry to the EC’, 10.

⁴⁸Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (CVCE), *Preparations for the Single European Act (SEA)*.

⁴⁹S. Lieberman, *Growth and Crisis in the Spanish Economy: 1943-1993* (Routledge 2003), 198-200.

haar bijdrage terug.⁵⁰

2.2 Culturele en Politieke Identificatie

Bij de start van de onderhandelingen in 1979 was het met name de politieke en culturele identificatie die zorgde voor een positieve houding van de Gemeenschap. Op basis van het Verdrag van Rome moesten Europese democratische staten immers toegang tot de Gemeenschap verleend worden. Vanzelfsprekend bestond deze identificatie bij de overeenkomst van Fontainebleau en de aanloop hier naartoe nog steeds. Toch zien we aan de aanbodzijde een achteruitgang van de prominente positie van culturele en politieke identificatie in het uitbreidingsvraagstuk.

Wanneer we kijken naar de vraagzijde is het idee van de Gemeenschap als ‘democratisch anker’ echter meer naar de voorgrond geschoven na de coupoging van 1981. Felipe Gonzalez, de nieuwe socialistische president, zag lidmaatschap nog sterker als een middel om een volgende coup te voorkomen. Daarbij kwam ook dat Gonzalez en zijn partij (PSOE) meer dan zijn (meer rechts-nationalistische) voorganger Suarez een voorstander waren van lidmaatschap. Alleen aansluiting bij Europa zou Spanje volgens Gonzalez uit de isolatie kunnen halen.⁵¹

Naast deze sterke linkse focus op Europa zorgde het aan de macht komen van Gonzalez tevens voor betere banden met Frankrijk, waar sinds 1981 ook een socialistische regering onder leiding van Francois Mitterand was aangetreden. Hoewel economische kwesties prioriteit kregen en de uitkomst bepaalden valt wel degelijk te stellen dat de ideologische verwantschap invloed heeft gehad op het creëren van een gunstig klimaat voor verdere onderhandelingen.⁵²

2.3 Retorische Actie: beslissend in verharding?

Duidelijk is geworden dat de positie van voornaamste *driver* ingenomen wordt door Duitsland. De felste tegenstand komt van Frankrijk, dat een veto uitsprak vanwege landbouwkwesties. Naast deze twee landen zijn duidelijke voor- of tegenstanders moeilijk te onderscheiden door de, vaak onduidelijke, balans tussen politieke ambitie en economische aarzelingen. Retorische actie moet daarom gezocht worden bij Duitsland, Spanje en de op integratie georiënteerde instituties van de Gemeenschap (met name de Commissie). In de *speech acts* die gepaard gingen met de beslissende bijeenkomsten in Stuttgart, Athene en Fontainebleau wordt duidelijk dat retorische actie inderdaad voorkwam.

Met name in Stuttgart zette Helmut Kohl *norm-based arguments* veelvuldig in. Zo stelt hij in zijn speech aan het Europees Parlement met betrekking tot de Europese Raad dat: “there is a greater risk that the individual questions of agricultural policy, fisheries policy or the budget are given more importance than they really deserve within the dimension of Europe. Then it can happen, and that is the danger facing us, that these questions distort the political horizon in Europe”.⁵³

Ook Lorenzo Natali, vice-president van de Europese Commissie, gebruikt dergelijke retoriek. In plaats van Kohls nadruk op de politieke idealen op de lange termijn (de “political horizon”) stelt hij dat: “(...) Spain and Portugal are rejected by their neighbors and denied acceptance by a model of the very types of society

⁵⁰A. Moravcsik, ‘Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community’, *International Organization*, 45 (199) 38.

⁵¹Powell, ‘The long road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986’, 18.

⁵²MacLennan, *Spain and the Process of European Integration*, 168.

⁵³Report by Helmut Kohl to the European Parliament, Brussels, 30 June 1983.

and political values they chose to reaffirm”. In deze stellingname is wederom de “return to Europe”-retoriek zoals die in 1979 veelvuldig door Spaanse politici werd gehanteerd, terug te zien. Waarden die de Gemeenschap bijeenhouden worden gedeeld door de Iberische staten, waardoor afwijzing afbraak doet aan het beeld van Europa als waardegemeenschap.⁵⁴

In navolging van de Commissie en de *drivers* maakt ook de vraagzijde gebruik van normatieve argumenten. In november 1983 bundelden Portugal en Spanje hun krachten en spraken zich uit tegen de aarzelingen, twijfels en bezwaren binnen het Europese kamp. Soares, de Portugese president, en Gonzalez stellen dat de situatie schade toebrengt aan “het ideaal van de Europese solidariteit en de geloofwaardigheid van de instituties tegenover de publieke opinie in de kandidaat-landen”.⁵⁵

Ook bij het gefaalde overleg in Athene in december van 1983 zien we retorische actie terug. Op deze top, waar de verdeeldheid tussen *drivers* en *brakemen* leidde tot het staken van de onderhandelingen, meende de president van de Commissie, Gaston Thorn, dat: “there can be no denying that on certain issues the Member States have adopted national positions that openly flout the rules of the Treaty, in seeking, for instance, to institutionalize the principle of fair return or to limit Parliaments budgetary powers. It is time that we say whether we are challenging the Treaties and their basic principles or whether, instead, we are going to find ways consistent with the Treaty for reforming the Community and producing a blueprint for revitalization”.⁵⁶

2.4 Een balans

Concluderend valt te stellen dat de verhoudingen zoals we die 1979 zagen scherper naar voren komen in de aanloop naar Fontainebleau. Franse tegenstand, resulterend uit economische overwegingen, was niet langer ondergeschikt aan het politieke ideaal van Spaans lidmaatschap. Ook Engeland, vanwege budgettaire kwesties, en Nederland, vanwege een politieke kwestie, lagen dwars.⁵⁷ Aan de vraagzijde zien we dat de wens om lidmaatschap nog sterker wordt in Spanje. Op economisch gebied was de nood hoog vanwege een haperende economische structuur, op politiek gebied werd lidmaatschap na de coup van 1981 nog meer gezien als stabiliserend voor de democratie en op cultureel gebied legde de socialistische regering nadruk op de ‘terugkeer’ naar Europa. Duidelijk is geworden dat de uitkomst in Fontainebleau het resultaat is van een materiële overeenkomst. Een grotere bijdrage van de Duitsers deed de Fransen overstag gaan. Retorische actie kan daarom geen beslissende rol gespeeld hebben. Dit wil echter niet zeggen dat het ‘strategisch gebruik van normatieve argumenten’ niet voorkwam. Deze argumenten werden wel degelijk ingezet, mits wederom minder ‘strategisch’.

⁵⁴L. Natali, “Iberia: the challenge of young democracies”, in: *Europe: Magazine of the European Community* 235 (1983) 10.

⁵⁵Gezamenlijke Actie Spanje en Portugal inzake EG, Nederlands Dagblad, 15-11-1983.

⁵⁶Europese Raad, ‘Preparations for the Athens European Council’, *Bulletin of the European Communities* (1983) 10.

⁵⁷Het Nederlandse veto kwam voort uit de Spaanse erkenning van Palestina, iets waar Nederland een fel tegenstander van was.

HOOFDSTUK 3

KROATISCHE TOETREDING: 2004

Na de val van het communisme in grote delen van de Balkan scheidde Kroatië zich, evenals Slovenië, af van Joegoslavië. Toenadering tussen de nieuwe staat en de Europese Unie werd al snel zichtbaar toen de twaalf lidstaten Kroatië op Duits initiatief erkende. Een controversieel statement na jaren van burgeroorlog. Een vervolg van het toenaderingsproces bleef echter uit, iets wat te wijten valt aan de nationalistische spanningen en de burgeroorlogen die gepaard gingen met het afscheidingsproces. Ook de autoritaire president, Franjo Tudjman, en zijn centraal-rechtse partij HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica*) stonden niet positief tegenover de Europese Unie en creëerden door dit wantrouwen een internationaal isolement.⁵⁸

Terwijl Tudjman Kroatië weerhield van toenadering was de Europese Unie al in 1997 begonnen met oriëntatie richting de westelijke Balkanlanden. Dit geschiedde in de vorm van het 'Stabilisation and Association Process' (SAP). Deze aanpak kwam voort uit de ervaringen van eerdere uitbreidingsrondes en was gericht op economische en politieke toenadering en afstemming. Hoewel deze regionale aanpak onder Tudjman niet resulteerde in concrete toenadering sloeg de sfeer na zijn dood in 1999 snel om. De nieuwe regeringen die Kroatië vanaf het einde van de jaren negentig bestuurden maakten toetreding tot hun voornaamste doel op het gebied van buitenlandbeleid.⁵⁹

Ook de Commissie bracht in 2000, na de eerste democratische verkiezingen, een positief advies uit, waarna binnen het kader van de SAP een Stabilisation and Association Agreement (SAA) getekend werd. Een dergelijke SAA stelde de Unie in staat de *applicant countries* te spiegelen aan de Kopenhagen Criteria en eventueel sancties uit te delen wanneer 'non-compliance' zichtbaar werd.⁶⁰ Net als de Kopenhagen Criteria zelf is een SAA daarom gericht op een drietal doelen. Allereerst moet een staat beschikken over stabiele democratische instituties, corruptie inperken en minderheden beschermen. Het tweede criterium vereist een functionerende markteconomie en het vermogen mee te draaien op de interne markt van de Unie. Ten slotte moet aan de verplichtingen van lidmaatschap voldaan (kunnen) worden en moet het gehele *aquis* overgenomen worden (dit laatste punt was niet direct aan de

⁵⁸D. Jović, 'Croatia and the European Union: a long delayed journey', *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8 (2006) 85.

⁵⁹Jovic, 'Croatia and the European Union: a long delayed journey', 86-87.

⁶⁰G. Stafaj, 'From Rags to Riches: Croatia and Albania's EU Accession Process through the Kopenhagen Criteria and Conditionality', *Fordham International Law Journal* 37 (2013) 1683.

orde binnen de SAA).⁶¹

Naast een algemeen instrument voor politieke en economische modernisering vormt de SAA daarom een wettelijk en institutioneel kader voor toetreding.⁶² Het waren de succesvolle economische en politieke ontwikkelingen binnen de SAA die maakten dat Kroatië in februari 2003 officieel lidmaatschap aanvroeg. Na deze aanvraag verstuurde de Commissie een zogenaamde ‘Questionnaire’, waarmee de bovenstaande ontwikkelingen in kaart gebracht werden. Na het afhandelen van deze questionnaire bracht de Commissie een positieve advies uit en werd Kroatië in juni 2004 de status van kandidaat-lid toegekend.⁶³

Vanzelfsprekend is het gehele toenaderingsproces gebaseerd op een positieve houding van zowel vraag- als aanbodzijde. Wat opvalt in het toetredingsproces van Kroatië is de eenheid binnen de Europese Unie, en de verdeeldheid binnen Kroatië op dit punt. Door de eenheid aan de aanbodzijde is retorische actie niet of nauwelijks te verwachten; er zijn geen staten die hun positie als *brakemen* baseren op principiële bezwaren tegen Kroatische lidmaatschap.

3.1 Economie

Vanzelfsprekend zagen de post-Tudjman regeringen toenadering tot Europa als manier om na een periode van isolationisme uit een economische dal te geraken. Dit dal was te wijten aan de verwoestende conflicten van de jaren negentig en Tudjman’s desastreuze politiek van centralisatie, privatisering en cliëntelisme in dezelfde periode. Onder de autoritaire leider waren staatsbedrijven massaal geprivatiseerd en waren grote delen van deze bedrijven onderverdeeld onder tweehonderd aan Tudjman loyale families.⁶⁴ Na zijn dood zagen de nieuwe Kroatische leiders lidmaatschap daarom als motivatie deze ontwikkelingen ongedaan te maken. Deze langetermijnvisie werd, mede onder druk van de SAA-afspraken, uitgewerkt in de vorm van een politiek van economische hervormingen onder Racan, de nieuwe sociaaldemocratische president.⁶⁵

Aan de EU-zijde speelden economische factoren een kleinere rol. Waar de Spaanse economie nog zorgde voor een aanzienlijke uitbreiding van de afzetmarkt waren de ruim vier miljoen Kroatische consumenten niet van doorslaggevende waarde. Ook was Kroatië maar weinig aantrekkelijk als handelspartner. Wat hierbij belangrijk is, is de historisch-institutionele context van het Kroatische toenaderingsproces. De criteria voor lidmaatschap zoals opgesteld in Kopenhagen maakten dat toetreding vanuit een economisch perspectief niet langer op collectief niveau ter discussie stond. Wanneer een staat immers het toetredingsproces gestart had zou de economie van de *applicant state* door de ‘mal van economische voorwaarden’ geperst worden en was economische *compliance* slechts een kwestie van tijd.⁶⁶

Toch zijn economische factoren niet geheel afwezig in de overwegingen binnen

⁶¹H. Grabbe, ‘European Union conditionality and the *acquis communautaire*’ *International Political Science Review* 23 (2002) 251.

⁶²Stafaj, ‘From Rags to Riches: Croatia and Albania’s EU Accession Process through the Copenhagen Criteria and Conditionality’, 1696-1700.

⁶³N. Miošić-Lisjak, Croatia and the European Union: a Social Constructivist Perspective, *Policy Studies* 27 (2006) 101-102.

⁶⁴J. Ashbrook, *Buying and Selling the Istrian Goat: Istrian Regionalism, Croatian Nationalism, and EU Enlargement* (London 2008) 135-136.

⁶⁵S. Kušić, ‘Croatia: Advancing Political and Economic Transformation’, *Southeast European and Black Sea Studies* 6 (2006) 65-66.

⁶⁶Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (bezoekt op 28-11-2015).

de Unie. Dit is terug te zien op het gebied van individuele lidstaten en het concept van de zogenaamde ‘negatieve externaliteiten’. Zo speelde op het niveau van de individuele lidstaten economische factoren een grotere rol. Vanuit ervaringen uit eerdere uitbreidingsronden bleek namelijk dat landen die hechte banden hebben met de nieuwe lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland in het geval van de Oost-Europese staten) economisch baat bij uitbreiding hebben, iets wat terugkomt in hogere lonen, een hogere productie en lagere werkeloosheid.⁶⁷ In het geval van Kroatië zien we daarom dat landen als Hongarije en Oostenrijk de rol van *driver* op zich nemen vanwege hun geografische ligging ten opzichte van Kroatië en de economische belangen die hieruit voortkomen.⁶⁸ Naast een positie van *driver* vanuit economische overwegingen is ook tegenstand van individuele lidstaten vanuit economische factoren te verklaren. Zo spraken Italië en Slovenië hun veto uit toen Kroatië unilateraal besloot tot het instellen van een maritieme zone om, volgens de Kroaten, de zee te beschermen tegen vervuiling en overbevissing. Italië zag hiermee echter zijn winstgevend visgronden verdwijnen en Slovenië was bang voor het verdwijnen van een toegang tot de Adriatische Zee. Na enkele gespannen overlegmomenten herzag het Kroatische parlement de uitspraak en werd de kwestie uitgesteld en opgenomen in de bespreking van visserij in de *aquis communautaire*.⁶⁹ Naast deze economische afwegingen van individuele lidstaten zou een voortzetting van het politieke en economische isolement van Kroatië zorgen voor economische instabiliteit in de westelijke Balkan. Door het weigeren van toenadering en lidmaatschap zou de Europese Unie dus problemen ‘in de achtertuin’ kunnen krijgen, een zogenaamde ‘negatieve externaliteit’.⁷⁰

3.2 Culturele en Politieke Identificatie

Wanneer economische overwegingen op collectief niveau een relatief kleine rol spelen moeten andere factoren de wederzijdse wens om lidmaatschap veroorzaken. Mogelijke antwoorden op deze vraag zijn, evenals in het geval van Spanje, te vinden bij politieke en culturele identificatie aan beide zijden. Politieke identificatie in de vorm van gedeelde democratische normen en waarden aan de vraagzijde droeg bij aan de wens om lidmaatschap. De nieuwe leiders van Kroatië zagen stabiliteit, door middel van aansluiting bij een politieke gemeenschap, na jarenlange conflicten en autoritarisme als manier om de nieuwe democratie te consolideren (een ankerfunctie zoals ook de Spanjaarden ambieerden).⁷¹

Op het gebied van identificatie lagen zaken in Kroatië echter gecompliceerder. De pro-Europese opstelling van de Kroatische leiders werd verre van collectief gedragen in een staat waar nationalisme enkele jaren eerder nog had gezorgd voor etnische zuiveringen. Vanuit deze context van nationalisme is het niet verwonderlijk dat een aanzienlijk deel van de Kroatische bevolking negatief tegenover lidmaatschap stond. Motieven hiervoor liepen uiteen van het willen behouden van de Kroatische culturele eigenheid tot diepgewortelde communistische angsten voor een neoliberaal Europa

⁶⁷M.A. Vachudova, ‘EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on’, *Journal of Common Market Studies* 52 (2014) 128.

⁶⁸Rober Schuman Foundation, Croatia’s accession to the European Union: thoughts for Europe at a crossroads, www.robert-schuman.eu (bezoekt op 28-11-2015).

⁶⁹P. Roter, en A. Bojinović, ‘Croatia and the European Union: A Troubled Relationship: Profiles’, *Mediterranean Politics* 10 (2005) 447-454.

⁷⁰Vachudova, ‘EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on’, 128.

⁷¹N. Lindstrom, ‘Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia’s “Return to Europe” in the 1990s’, *Dialectical Anthropology* 27 (2003) 313-329.

met imperialistische ambities.⁷²

Binnen Kroatië was dus sprake van een tegenstelling tussen een overwegend traditionele nationalistische plattelandsbevolking en een progressieve pro-Europese elite. Voor deze laatste groep was culturele identificatie van groot belang voor hun, op toenadering gerichte, agenda. In de retoriek die politici, beleidsmakers en academici gebruikten onderscheidt Nicole Lindstrom daarom zogenaamde ‘discursieve processen’ waarmee een ‘return to Europe’ en een ‘exit from the Balkans’ wordt gecreëerd. Kroatië wordt hierbij neergezet als significant anders dan andere Balkanstaten. Dit discours vindt zijn oorsprong in de vroege jaren negentig, wanneer Kroatië op weg is naar zelfstandigheid. Tudjman ziet zijn land als ‘essentially European’ en meent dat Kroatië altijd al cultureel verwant is geweest aan Europa. De Europese Unie ziet hij echter als een economische en politieke bedreiging. Na 1999 verdwijnt dit laatste punt echter uit de retoriek en lijkt het discours instrumenteel te worden aan de wens om toenadering. Tevens gaan Kroatische politici zich afzetten tegen andere Balkanstaten door zich als typisch ‘Centraal-Europees’ neer te zetten en zich te identificeren met staten als Oostenrijk en Italië.⁷³

3.3 Retorische Actie?

Vanuit deze context van een gehele wens om lidmaatschap is retorische actie op een manier die Schimmelfennig onderscheid niet of nauwelijks te verwachten. Slechts bij het geschil met Italië en Slovenië rondom de viswateren zou het strategisch gebruik van *norm-based arguments* rationeel zijn. Omdat de kwestie in relatief korte tijd, en door toedoen van voornamelijk (besloten) diplomatiek is bijgelegd is retorische actie moeilijk te traceren.⁷⁴

Als we met de Kroatische casus terugkeren naar de theorie van Schimmelfennig lijkt het ontbreken van retorische actie in overeenstemming met de verwachtingen en assumpties van Schimmelfennig. Er is immers geen overwicht aan *brakemen*, er is een collectief gedragen wens om lidmaatschap en incidenten lijken niet beslecht te worden door normatieve argumenten. Toch ontstaat er een frictie wanneer we Schimmelfennigs bewering dat retorische actie vanaf de jaren negentig de ‘motor’ van uitbreiding vormt bekijken. Deze motor blijkt in het geval van Kroatië te zijn stilgevallen. De reden hiervoor moet vooral gezocht worden in de schaal van de Kroatische uitbreiding. De uitbreiding met slechts een staat vormde weinig aanleiding tot blokkeren van onderhandelingen. Dit in tegenstelling tot de *Big Bang*, waarbij de Unie van vijftien naar vijfentwintig lidstaten ging. Het lijkt er daarom op dat het ‘strategisch gebruik van normatieve argumenten’ geen algemeen voorkomend verschijnsel is, maar in de vorm zoals Schimmelfennig die modelleert uitsluitend bij de vijfde uitbreidingsronde voorkwam.⁷⁵

⁷²J.E. Ashbrook, ‘Croatia, Euroscepticism, and the Identity Politics of EU enlargement’, *Problems of Post-communism* 57 (2010) 23.

⁷³Lindstrom, ‘Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia’s “Return to Europe” in the 1990s’, 313-329.

⁷⁴Roter en Bojinović, ‘Croatia and the European Union: A Troubled Relationship: Profiles’, 447-454.

⁷⁵Vachudova, ‘EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on’, 139.

HOOFDSTUK 4

KROATISCHE TOETREDING: 2005-2013

Het verdere verloop van het toetredingsproces van Kroatië vond plaats in een algeheel van ‘enlargement fatigue’: uitbreidingsmoeheid. Hoewel uitbreiding veruit het meest succesvolle beleid van de Unie op buitenlandpolitiek gebied was gebleken verdween steun voor dit beleid in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw als sneeuw voor de zon. Redenen voor deze tegenstand zijn divers en zijn te herleiden op een veel voorkomend gevoel van een ‘democratic deficit’: de Unie kende enkel formele legitimatie. Een ‘sociale’ legitimatie (vanuit de samenleving, de Europese burgers) bleef achter.⁷⁶ Het verwerpen van de Europese Grondwet in 2005 werd door de Europese leiders als hoogtepunt van de uitbreidingsmoeheid gezien en in de daaropvolgende ‘periode van reflectie’ werd uitbreiding als beleidspunt opnieuw geformuleerd. Dit resulteerde in enerzijds de zogenaamde ‘Commission Enlargement Strategy’ en anderzijds de ‘European Neighbourhood Policy’. De laatstgenoemde was bedoeld om Europa’s (nieuwe) achtertuin te stabiliseren. Om dit te bereiken werden Association Agreements en Partnership and Cooperation Agreements gesloten met landen in het Middellandse Zeegebied en Oost-Europa.⁷⁷

Het uitbreidingsbeleid werd in de context van uitbreidingsmoeheid en aan de hand van opgedane ervaringen tijdens de *Big Bang* ook veranderd. Centraal stond ‘conditionality’, een strategie die gericht was op ‘reinforcement by reward’.⁷⁸ Dit hield in dat het succesvol verloop van het toetredingsproces in toenemende mate afhankelijk was van het al dan niet implementeren van door de Europese Unie opgelegde regels. Hoewel dit vanzelfsprekend ook centraal stond bij eerdere uitbreidingsronden was *conditionality* in het post-*Big Bang* tijdperk mede door de komst van de Kopenhagen Criteria meer gestroomlijnd.⁷⁹

Te midden van dit beleid van *conditionality* verliep het toetredingsproces van Kroatië na 2004 verre van soepel. Pas na ruim acht jaar werd op 1 juni 2013 het lidmaatschapsverdrag ondertekend. Ondanks de obstakels in deze acht jaar werd

⁷⁶C. Carter en A. Scott, ‘Legitimacy and governance beyond the European nation state: conceptualising governance in the European Union’, *European Law Journal* 4 (1998) 429-445.

⁷⁷V. Khasson, S. Vasilyan, H. Vos, ‘Everybody Needs Good Neighbours: the EU and its Neighbours’, in: J. Orbie, *Europe’s Global Role* (Londen 2009) 217-223.

⁷⁸F. Schimmelfennig en U. Sedelmeier, ‘Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe’, *Journal of European Public Policy* 11 (2004) 662.

⁷⁹Schimmelfennig en Sedelmeier, ‘Governance by Conditionality’, 662.

de uiteindelijke wens om lidmaatschap van Kroatië collectief gedragen, wat maakt dat fundamentele economische en op identiteit gerichte bezwaren niet langer voorkwamen. Vanwege dit feit dienen we in een analyse van het vervolg van de onderhandelingen buiten het eerder gebruikte analytisch kader te stappen. Om eventuele retorische actie in de periode 2005-2013 te traceren is het vruchtbaarder hiaten in het toetredingsproces onder de loep te nemen. Daarom zullen twee kwesties bekeken worden die bijdroegen aan het moment en het karakter van toetreding en zal gekeken worden of retorische actie hierbij een rol speelt.

4.1 Gotovina en het ICTY

Al snel na de start van de onderhandelingen in maart 2005 deed het eerste politieke geschil zich voor. Noodzakelijk voor lidmaatschap en het verloop van de onderhandelingen was Kroatische medewerking aan het International Criminal Court for the former Yugoslavia (ICTY) in Den Haag. Dit hield onder andere in dat Kroatië voortvluchtige oorlogsmisdadigers diende op te sporen (of hier een poging toe te ondernemen). In 2005 meende Carla del Ponte, hoofdaanklager van het tribunaal, echter dat Kroatië terughoudend was in het opsporen en het meewerken aan opsporing van Ante Gotovina, een Kroatische luitenant-generaal verantwoordelijk voor verschillende oorlogsmisdrijven in de Kroatische onafhankelijkheidsoorlog.⁸⁰ Als gevolg van deze deconstructieve houding, en een veto van Nederland en Groot-Brittannië vanwege deze kwestie, werden de onderhandelingen opgeschort. Pas een half jaar later zou Del Ponte, na informatie ontvangen te hebben over Gotovina's verblijfplaats, weer positief staan tegenover Kroatische medewerking, waarna Nederland en Groot-Brittannië hun veto introkken en de onderhandelingen in oktober 2005 weer voortgezet werden.⁸¹

In deze kwestie is een onderscheid tussen *drivers* en *brakemen* duidelijk aanwezig. Een coalitie van Engeland, Nederland, Duitsland en de drie Scandinavische landen stelde in maart dat onderhandelingen niet konden beginnen zonder volledige medewerking.⁸² Hier tegenover stonden de *drivers* Hongarije en Slowakije, die meenden dat de onderhandelingen door moesten gaan zoals gepland.⁸³

Vanuit dit onderscheid zou retorische actie te verwachten zijn in de retoriek van de *driver*. Toch is dit nergens terug te vinden. Politiek leiders uit Slowakije en Hongarije menen eenvoudigweg dat Kroatië wel degelijk meewerkt aan het ICTY en dat eventuele *non-compliance* geen reden is de onderhandelingen op te schorten, waarmee de argumentatie lijkt te stoppen.⁸⁴ Ook de Kroaten zelf lijken geen retorische actie te gebruiken en beperken hun argumentatie tot het simpelweg ontkennen van *non-compliance*.⁸⁵ Vervolgens dient de vraag zich aan waarom retorische actie niet lijkt voor te komen. In vergelijking met Spanje lijkt het cruciale verschil te zitten

⁸⁰F. Schimmelfennig, 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness', *Journal of European Public Policy* 15 (2008) 928.

⁸¹L. Marác, 'EU-voorzitter Hongarije agendeert lidmaatschap van Kroatië', *Internationale Spectator* 65 (2011) 213.

⁸²De onderliggende motivatie voor deze positie lijkt overeen te komen met de traditionele focus op mensenrechten in het buitenlandbeleid van Nederland, Finland, Denemarken en Zweden.

⁸³H. Mahoney, 'No Agreement in EU on Croatia Talks', EUObserver, <https://euobserver.com/enlargement/18636> (bezoekt op 04-12-2015)

⁸⁴L. Bilčík, 'The Slovak Republic and EU-enlargement', in: P. Brezáni (ed.), *Yearbook of the Foreign Policy of the Slovak Republic: 2005* (Bratislava 2006) 18.

⁸⁵A Conversation With Ivo Sanader, Speech, Council on Foreign Relations, 20 juli 2005, Washington.

in het uiteindelijke uitzicht op lidmaatschap. Door het ontbreken van de Kopenhagen Criteria in 1979-1986 waren obstakels in de onderhandelingen in meerdere mate een bedreiging voor de uiteindelijke toetreding. In het geval van Kroatië blijkt dit minder het geval.

4.2 Slovenië en de Adriatische Zee

In 2008 kwam de eerder besproken kwestie rondom de Kroatisch-Sloveense zee-grens weer naar voren. Slovenië dreigde door Kroatisch toedoen de toegang tot de Adriatische Zee te verliezen en was voornemens de onderhandelingen te blokkeren door een hoofdstuk (dat van het buitenlands- en veiligheidsbeleid) van de *aquis communautaire* te vetoën. Sanader, de opvolger van Racan, was woedend en meende dat de kwestie los gezien moest worden van de toetredingsprocedures.⁸⁶ Het geschil mondde in december 2008, ondanks Europese bemiddelingspogingen, uit in een voorlopige pauze in de onderhandelingen. Uiteindelijk werd pas een klein jaar later, in oktober 2009, een oplossing gevonden. Door beide landen werd afgesproken dat de kwestie besproken zou worden onder de vlag van de Europese Unie. Uiteindelijk werd deze internationale bemiddeling pas in 2010 door middel van een referendum door de Slovenen geratificeerd.⁸⁷

Retorische actie is te verwachten bij deze kwestie omdat de Slovenen de Europese uitbreidingspolitiek in de weg liggen. We kunnen dus normatieve argumenten verwachten vanuit de vraagzijde. Toch wordt de discussie gedomineerd door retoriek die zich richt op de onredelijkheid van Slovenië. Een direct beroep op de 'Founding Treaties' vinden we niet terug. Dit komt voort uit het feit dat Kroatië de Europese instanties niets kan verwijten. Zij poogden immers in de kwestie te bemiddelen. Richting de Slovenen stellen de Kroaten dat zij hun positie als lidstaat misbruiken om oude vetes uit te vechten. Wederom blijkt dus dat retorische actie iets is wat draait om de uitkomst (wel of geen lidmaatschap). Als deze uitkomst vast ligt, richt de discussie zich op het proces, waarin retorische actie nauwelijks een rol speelt.⁸⁸

⁸⁶Marácz, 'EU-voorzitter Hongarije agendeert lidmaatschap van Kroatië', 213-214.

⁸⁷Auteur onbekend, Toetreding van Kroatië tot de Europese Unie, <http://www.europa-nu.nl/id/vh9idcqe1eng/toetreding-kroatie-tot-de-europese-unie> (bezocht op 05-12-2015)

⁸⁸D. Bilefsky, 'Slovenia Border Spat Imperils Croatia's NATO Bid', New York Times, 22-03-2009 <http://www.nytimes.com/2009/03/23/world/europe/23croatia.html> (bezocht op 05-12-2015)

CONCLUSIE

Retorische Actie of Materieel Eigenbelang?

De uitbreidingsronden van 1986 en 2013 hebben laten zien dat retorische actie zoals geformuleerd door Schimmelfennig geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de toetreding van Spanje en Kroatië. In het geval van de eerstgenoemde was retorische actie weliswaar zichtbaar in de retoriek aan zowel aanbod- als vraagzijde, maar werden knelpunten in de onderhandelingen verholpen door materiële overeenkomsten. Frankrijk ging in 1979 overstag door het uitstellen van de onderhandelingen op gevoelige punten in de *aquis communitaire* en in 1984 door een grotere financiële bijdrage van de Duitsers aan de CAP. In het geval van Kroatië speelde retorische actie wederom nauwelijks een rol. Door de ervaring van de vijfde uitbreidingsronde en een strategie van *conditionality* waren knelpunten in de onderhandelingen geen bedreiging voor uiteindelijke toetreding. Daarbij komt dat veel van deze knelpunten wederom door materiële overeenkomsten beslecht werden.

Duidelijk is dus dat retorische actie een marginale rol speelde. Wanneer we vervolgens terugkeren naar de besproken ‘alternatieve’ verklaringen valt te concluderen dat het onderhandelingsproces met name is verlopen langs rationalistische paden, zoals beschreven door Moravcsik. De statelijke posities tegenover uitbreiding lijken voornamelijk gebaseerd op eigenbelang en *applicant states* en *drivers* zijn geneigd vergaande materiële concessies te doen.

Daarnaast is het idee van een democratisch en economisch anker zoals we dat terugzien in Spanje en Kroatië vergelijkbaar met de these van Andreas Bieler, die stelt de binnenlandse economische elites met lidmaatschap hun op integratie gerichte agenda dienden. De these van Mattli en Plümper wordt echter geproblematiseerd in het geval van Kroatië. Breed gedragen binnenlandse steun die in de ogen van beide auteurs noodzakelijk is, lijkt in Kroatië in mindere mate voor te komen.

Op basis van bovenstaande vergelijkingen kunnen we stellen dat Schimmelfennigs verklaring het aflegt tegen rationalistische verklaringen en materiële factoren. Wanneer we ervan uitgaan dat Schimmelfennig bij de vijfde uitbreidingsronde wel gelijk heeft moeten we daarom vaststellen dat retorische actie, en het strategisch gebruik hiervan, uniek is voor deze ronde. De oorzaak van deze uniciteit ligt bij de kwaliteiten van deze uitbreidingsronde zelf: de toetreding van de tien CEEC's was uniek in de geschiedenis van de Gemeenschap, de verklaring voor deze toetreding daarom ook.

De vijfde uitbreidingsronde was uniek om verschillende redenen. Allereerst was

de geopolitieke aardverschuiving in 1989 van een dermate ingrijpend niveau dat Europa voor veel meer dan materiële uitdagingen kwam te staan. Door het verdwijnen van het communisme uit Oost-Europa dienden nieuwe vragen zich aan. Niet langer was duidelijk wat 'Europa' was, wat democratie betekende en welke waarden nu eigenlijk aanwezig moesten zijn in de 'nieuwe' staten in het Oosten. Het zijn deze vragen die zorgden voor een prominente rol van ideeën, structuren en narratieven in het uitbreidingsvraagstuk. Dit verklaart weer de bruikbaarheid van constructivistische analyses. Vanzelfsprekend speelden de materiële belangen van machtspolitiek een rol, maar deze rol stond in dienst van nieuwe ideeën over Europa. Dit werd versterkt door de enorme aantal potentiële nieuwe lidstaten, die zorgden voor nieuwe vragen over Europese waarden.

Vooralsnog is de retorische motor stilgevallen en heeft de uitbreidingsmoeheid geleid tot een voorlopig einde van de horizontale institutionalisering van de Unie. Toch staan nieuwe staten klaar om zich bij de EU aan te sluiten. Nieuwe vragen over Europa's culturele en geografische grenzen dienen zich hierbij aan, waardoor we retorische actie in de toekomst niet uit kunnen sluiten.

Suggesties voor verder onderzoek

Tot op heden is uitsluitend het voorkomen van retorische actie bediscussieerd. Het concept van retorische actie is in zowel dit onderzoek als in eerdere kritieken zoals die van Moravscik onaangetast gebleven, iets wat niet vanzelfsprekend is. Zou retorische actie immers niet ook vice versa kunnen werken? Zijn normatieve argumenten uitsluitend in te zetten door *drivers*? Neem de kwestie rond generaal Gotovina en de Kroatische samenwerking met het ICTY. In de ogen van de *brakemen* (Engeland en Nederland) zou het niet verwonderlijk zijn wanneer zij zich tevens beroepen op de beginselen en principes van de Unie. Deze principes en beginselen komen in hun ogen immers in gevaar bij de toetreding van een land dat zich niet lijkt te identificeren met 'Europese' normen en waarden. Een dergelijke verschijning van 'omgekeerde retorische actie' is nog sterker te verwachten bij staten waarbij de geografische en culturele identificatie onduidelijk is. Landen als Turkije en Oekraïne, waar identificatie met Europa op geografische gronden relatief problematisch is en waar zowel de democratie als de markteconomie een wankel basis heeft, zullen door *brakemen* bestempeld worden als bedreiging voor de normen zoals die in de Verdragen zijn vastgesteld. Door retorische actie vanuit het perspectief van de *brakemen* te analyseren kan een breder inzicht verkregen worden in het gebruik van retoriek in uitbreidingskwesties. Pas dan kan een alomvattend beeld geschetst worden van de afwegingen, twijfels en idealen die bij uitbreidingsvraagstukken naar voren komen. Veel van deze twijfels en idealen hebben zich in het verleden al voorgedaan, het is de vraag of zij in de toekomst nog steeds de Europese politiek bepalen.

LITERATUUR

Ashbrook, J., *Buying and Selling the Istrian Goat: Istrian Regionalism, Croatian Nationalism, and EU Enlargement* (London 2008) 135-136.

Ashbrook, J.E., 'Croatia, Euroskepticism, and the Identity Politics of EU enlargement' *Problems of Post-communism* 57 (2010)

Beckinridge, R.E., 'Consolidating Democracy: Spanish National Interest and EEC Accession', Presentation at the Third Biennial International Conference of the European Communities Studies Association (1993)

Bilčík, L., 'The Slovak Republic and EU-enlargement', in: P. Brezáni (ed.), *Yearbook of the Foreign Policy of the Slovak Republic: 2005* (Bratislava 2006) 18.

Bickerton, C.J., *European integration: From nation-states to member states* (Oxford 2012)

Bieler, A., 'The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration', *Journal of European Public Policy* 9 (2002) 590-593.)

Carter, C. en Scott, A., 'Legitimacy and governance beyond the European nation state: conceptualising governance in the European Union', *European Law Journal* 4 (1998)

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), *Preparations for the Single European Act (SEA)*.

Clark, D., *The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies* (Londen 2006)

Dudek, C.M., *EU-Accession and Spanish Regional Development: Winners and Losers* (Londen 2005)

Grabbe, H., 'European Union conditionality and the *acquis communautaire*' *International Political Science Review* 23 (2002) 251.

Jović, D., 'Croatia and the European Union: a long delayed journey', *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8 (2006) 85.

Khasson, V., Vasilyan, S., Vos, H., 'Everybody Needs Good Neighbours: the EU and its Neighbours', in: Orbie, J., *Europe's Global Role* (Londen 2009)

Kušić, S., 'Croatia: Advancing Political and Economic Transformation', *Southeast European and Black Sea Studies* 6 (2006) 65-66.

Lindstrom, N., 'Between Europe and the Balkans: Mapping Slovenia and Croatia's "Return to Europe" in the 1990s', *Dialectical Anthropology* 27 (2003)

Ludlow, P., *The Making of the New Europe: The European Councils in Brussels and Copenhagen 1957-1992* (Londen 2004)

MacLennan, J.C., *Spain and the Process of European Integration, 1957-85* (October 2000)

Marácz, L., 'EU-voorzitter Hongarije agendeert lidmaatschap van Kroatië', *Internationale Spectator* 65 (2011)

Mattli, W. en Plümper, T., 'The demand-side politics of EU enlargement: democracy and the application for EU membership', *Journal of European Public Policy* 9 (2002)

McCormick, J., *European Union Politics* (Londen 2011)

Miošić-Lisjak, N., 'Croatia and the European Union: A social constructivist perspective', *Policy Studies* 27 (2006) 101-102.

Moravcsik, A., 'Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community', *International Organization*, 45 (199) 38.

Moravcsik, A. en Vachudova, A.M., 'National interests, state power, and EU enlargement', *Perspectives* (2002)

Plumper, T. en Schneider, C.J., 'Discriminatory European Union Membership and the Redistribution of Enlargement Gains', *Journal of Conflict Resolution* 51 (2003)

Powell, C., *The Long Road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986*, Working Paper, Elcano Royal Institute (2015)

Rober Schuman Foundation, *Croatia's accession to the European Union: thoughts for Europe at a crossroads*, www.robert-schuman.eu (bezoekt op 28-11-2015)

Roter, P., en Bojinović, A., 'Croatia and the European Union: A Troubled Relationship: Profiles' *Mediterranean Politics* 10 (2005)

Ruano, L., 'The Consolidation of Democracy vs. the Price of Olive Oil: The Story of why the CAP Delayed Spain's Entry to the EC', *Journal of European Integration History*, 11 (2005)

Schimmelfennig, F., 'EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness', *Journal of European Public Policy* 15 (2008)

Schimmelfennig, F., 'The Community Trap: Liberal norms, Rhetorical Action and the Eastern enlargement of the European Union', *International organization* 55 (2001)

Schimmelfennig, F. en Sedelmeier, U., 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European public policy* 11 (2004)

Stafaj, G., 'From Rags to Riches: Croatia and Albania's EU Accession Process through the Copenhagen Criteria and Conditionality', *Fordham International Law Journal* 37 (2013)

Vachudova, M.A., 'EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on', *Journal of Common Market Studies* 52 (2014)

Websites

Auteur onbekend, Toetreding van Kroatië tot de Europese Unie, <http://www.europa-nu.nl/id/vh9idcqe1eng/>

Bilefsky, D., 'Slovenia Border Spat Imperils Croatia's NATO Bid', *New York Times*, 22-03-2009 <http://www.nytimes.com/2009/03/23/world/europe/23croatia.html> (bezocht op 05-12-2015)

Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu> (bezocht op 28-11-2015)

Mahoney, H., 'No Agreement in EU on Croatia Talks', *EUObserver*, <https://euobserver.com/enlargement> (bezocht op 04-12-2015)

Primair bronmateriaal

Aut. Onbk., *Gezamenlijke Actie Spanje en Portugal inzake EG*, *Nederlands Dagblad*, 15-11-1983.

Aut. Onbk., *Onderhandelingen Spaans Lidmaatschap EG Geopend*, *Limburgsch Dagblad*, 07-02-1979.

A Conversation With Ivo Sanader, Speech, Council on Foreign Relations, 20 juli

2005, Washington.

Europese Raad, 'Preparations for the Athens European Council', Bulletin of the European Communities (1983)

Europese Commissie, Opinion On Spain's Application For Accession, Brussel, November 1978.

Europese Commissie, General Considerations on the Problems of Enlargement, 19-04-1978.

Europese Commissie, Persbericht, 1978, EC's Enlargement: Politically ijes", economically "but".

European Community Information Service, Information Note, NR (78) 20, 10 May 1978.

Francois-Poncet, J., Declaration du Porte-Parole Des Communautes, Brussel, 5-02-1979.

Natali, L., Adress on Enlargement Prospects, Turijn, 14-10-1978.

Natali, L, "Iberia: the challenge of young democracies", in: Europe: Magazine of the European Community 235 (1983)

Report by Helmut Kohl to the European Parliament, Brussels, 30 June 1983.

R. Jenkins, Speech on the Occasion on the Opening of the Spanish Negotiations, Brussel, 03-02-1979.

Sotelo, L.C., Discurso del Ministro Español para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Brussel, 3-03-1978.

Sotelo, L.C., Discurso del Ministro Español para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Brussel, 3-03-1978.

Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap, Rome, 25 maart 1957, art. 237.